Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

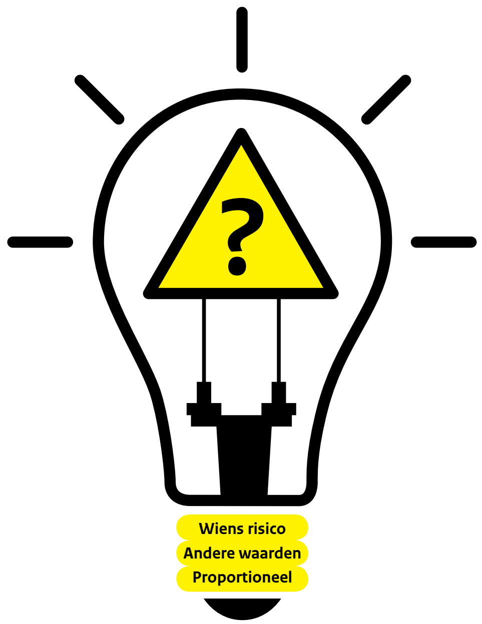
Kennisdocument
BURGERS OVER RISICO'S EN INCIDENTEN

Onderdeel van de tool box voor proportionele bestuurlijke omgang met risico's en verantwoordelijkheden



Kennisdocument
BURGERS OVER RISICO'S EN INCIDENTEN

'Je kunt wel heel spastisch doen over ernstige incidenten, maar je kunt het toch niet voorkomen.' *



* Ouder die deelnam aan focusgroep over risico's en incidenten in de jeugdzorg.

Inhoud

Samenvatting

Eén van de oorzaken van de risico-regelreflex is de gedachte bij politici en beleidsmakers dat burgers veiligheid boven alles stellen. De intensieve mediabelangstelling na incidenten en over risico's wordt daarvoor als 'bewijs' gezien. Werkelijk inzicht in de mening van burgers over (de omgang met) risico's is echter nog schaars en daarom heeft het programma Risico's en Verantwoordelijkheden een viertal onderzoeken geëntameerd naar die werkelijke mening van burgers. De opbrengst van die onderzoeken is dat de Nederlandse burger meerdere gezichten heeft.

Nederlanders hebben een realistische kijk op aard en de relatieve omvang van risico's: vrijwel niemand denkt dat risico's kunnen worden uitgebannen en een grote meerderheid van hen heeft een realistische kijk op welke risico's groot en klein zijn.

Waar het gaat om het te voeren risicobeleid is een spagaat zichtbaar. Aan de ene kant willen burgers wanneer zij 'als consument' mogen kiezen dat de overheid meer investeert in veiligheid zonder met de kosten rekening te houden en zonder daarvoor te willen betalen in de vorm van belastingen. Aan de andere kant blijkt dat dezelfde burgers, eenmaal geïnformeerd, desgevraagd zelf als bestuurder rationeel zouden besturen op basis van het algemeen belang en op basis van kosten-batenanalyses.

Na incidenten verwacht de Nederlandse bevolking goed onderzoek en compassie. In de positie van bestuurder geplaatst zouden mensen echter pas maatregelen nemen als die kosteneffectief zijn.

1 Inleiding

Bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) loopt sinds 2010 het programma Risico's en Verantwoordelijkheden dat overheden ondersteunt bij het omgaan met risico's en incidenten. Het gaat daarbij om het vermijden van de zogeheten risico-regelreflex, dat wil zeggen het automatisme om steeds meer veiligheidsmaatregelen te nemen ook als bij nadere beschouwing blijkt dat de negatieve effecten ervan groter zijn dan de voordelen. Negatieve effecten kunnen materieel van aard zijn (disproportionele investering in heel weinig veiligheidswinst) maar ook immaterieel zoals het verlies van keuzevrijheid of het verlies van het vertrouwen van Nederlanders in de overheid als blijkt dat honderd procent veiligheid toch niet te garanderen is.

Eén van de oorzaken van de risico-regelreflex is de gedachte bij politici en beleidsmakers dat burgers veiligheid boven alles stellen. De intensieve mediabelangstelling na incidenten en over risico's wordt daarvoor als 'bewijs' gezien. Werkelijk inzicht in de mening van burgers over (de omgang met) risico's en incidenten is echter nog schaars en daarom heeft het programma Risico's en Verantwoordelijkheden een viertal onderzoeken geëntameerd naar die werkelijke mening van burgers. Er bestaat weliswaar veel onderzoek naar risicoperceptie door burgers maar dat gaat niet in op de vraag wat in hun ogen een redelijke omgang door de overheid met het al dan niet 'enge' risico's is.

> Het is van belang om onderscheid tussen risico-acceptatie en risicoperceptie te maken. Bij perceptie gaat het om een inschatting, namelijk een inschatting van het 'gevaar' van een risico. Risico-acceptatie is een afweging: wat zijn de voor- en nadelen van het risico voor mij en ben ik dan bereid dit risico te accepteren, hoe gevaarlijk ik het ook vind? Mensen kunnen dus een 'gevaarlijk' risico accepteren omdat ze de voordelen groot achten. Anderzijds kunnen mensen risico waarvan ze helemaal niet denken dat het gevaarlijk is toch niet accepteren omdat ze de voordelen ervan niet zien.[1]

In dit kennisdocument wordt een samenvatting gegeven van de opbrengsten van een viertal publieksonderzoeken, waarin geprobeerd is om de diepere gedachten van burgers te achterhalen over een redelijke omgang met risico's en incidenten. Deze onderzoeken zijn in chronologische volgorde:

- Het zogenoemde RiVer-onderzoek is door TNS Nipo en bureau Veldkamp in opdracht van het ministerie van BZK uitgevoerd als een serie van deelonderzoeken met verschillende onderzoeksmethoden: enquêtes, online communities en focusgroepen. Een analyserende samenvatting onder de titel 'De Nederlandse burger nader verkend: nuchter mits geïnformeerd' is in oktober 2012 verschenen.
- Een verdiepend onderzoek naar de perceptie van overstromings- en spoorrisico's. Dit onderzoek is uitgevoerd door Crisislab in opdracht van het ministerie van BZK en het samenwerkingsverband Drechtsteden en is verschenen in februari 2014. We refereren aan dit onderzoek als het 'Drechtstedenonderzoek'.
- Een verdiepend onderzoek naar de mening van burgers over regulering door de overheid is uitgevoerd door Sociaal Cultureel Planbureau in het kader van haar doorlopende serie publieksonderzoeken 'Continu Onderzoek Burgerperspectieven' Het deelonderzoek 'Risico's en de regelreflex: ook nuchtere burgers verwachten regels' is verschenen in het tweede kwartaalrapport van 2014. We refereren ernaar in dit kennisdocument als het COB-onderzoek.

1 P. Slovic (1987). Perception of risk. *Science*, vol.236, issue 4799, 280-285.

- Het laatste onderzoek is een verdiepend onderzoek, uitgevoerd door Crisislab in opdracht van het ministerie van BZK, naar hoe burgers naar risico's en incidenten in de jeugdzorg kijken. Naar dit onderzoek dat is verschenen in september 2014 refereren we als het jeugdzorgonderzoek.

Een meer uitgebreide beschrijving van de aanpak van deze onderzoeken is in bijlage 1 terug te vinden.

Kenmerkend voor bovenstaande onderzoeken is een multidimensionale aanpak: burgers wordt niet alleen gevraagd wat zij als 'consument' vinden maar worden ook in de positie van bestuurder geplaatst met een integrale verantwoordelijkheid. Deze aanpak is geïnspireerd op een eerste onderzoek naar het verschijnsel van de narrige burger uit 2009 toen 628 respondenten in de Amsterdamse metro vragen werden gesteld over de veiligheid in metrotunnels. Eerst werd aan respondenten aangegeven dat de kans om een brand in de metro te overleven vrijwel nul is, maar eveneens dat de metro één van de veiligste vervoersmiddelen is die er bestaat. Verder werd aangegeven dat het statistisch aantal slachtoffers beduidend lager ligt dan onder automobilisten, fietsers of voetgangers. Ondanks deze informatie vond 75% van de burgers dat extra maatregelen in de metro noodzakelijk waren om de veiligheid te vergroten. Echter, slechts enkelen van hen wilden ook meer betalen voor deze maatregelen. Toen deze mensen vervolgens werd gevraagd of zij, als zij zich in de positie van de verantwoordelijke bestuurder zouden bevinden, ook het benodigde bedrag van een half miljard euro aan veiligheid in de metro zouden investeren, antwoordde de helft hierop 'nee'. Dit voorbeeld toont aan dat mensen anders tegen eenzelfde situatie kunnen aankijken als ze vanuit een andere verantwoordelijkheid moeten antwoorden.[2]

Thema's die in dit document expliciet aan de orde komen zijn:
- risico-inschatting (hoofdstuk 2);
- omgaan met vrijwillige risico's (hoofdstuk 3);
- verantwoordelijkheden bij onvrijwillige risico's (hoofdstuk 4);
- redelijk risicobeleid (hoofdstuk 5);
- reactie van de overheid na incidenten (hoofdstuk 6).

In deze hoofdstukken wordt steeds gestart met een algemene lijn die vervolgens geïllustreerd wordt met voorbeelden uit de vier onderzoeken. In de algemene lijn spreken we simpelweg over wat burgers denken waarmee we telkens bedoelen dat een meerderheid van de burgers dat in alle onderzoeken vond. In de voorbeelden per onderzoek zijn we preciezer en formuleren we de kwantitatieve resultaten van de verschillende publieksonderzoeken in termen van een kleine meerderheid (van 50% tot 60%), een ruime meerderheid (van 60% tot 70%) en een grote meerderheid (meer dan 70%).
Tussen de statistische gegevens door geven we kenmerkende citaten uit de focusgroepen die gehouden zijn.

Het document wordt in hoofdstuk 7 afgesloten met een conclusie.

2 Zie ook I. Helsloot & A. Schmidt (2012). 'The intractable citizen and the single-minded risk expert mechanisms causing the risk regulation reflex pointed out in the Dutch Risk and responsibility programme'. In: *European Journal of Risk Regulation*, 3(3).
In het sociaal domein zie bijvoorbeeld S. Ruiter, J. Tolsma, M. de Hoon & H. Elffers (2011). *De burger als rechter: Een onderzoek naar geprefereerde sancties voor misdrijven in Nederland*. Amsterdam: NSCR.

2 Risico-inschatting door burgers

Decennia lang uitgevoerd risico-perceptie onderzoek heeft uitgewezen dat het voor mensen lastig is om kleine kansen adequaat in te schatten. Het handelen van mensen is vaak niet in overeenstemming met wat een koele 'kans maal effect' berekening laat zien, zoals blijkt uit de massale deelname aan loterijen met een kleine kans: op basis van 'kans maal winst' is de verwachtingswaarde van bijvoorbeeld 'gewoon' sparen op de bank veel beter.

Vaak wordt gedacht dat burgers beangstigende risico's overschatten en daarom de overheid tot actie dwingen. Omdat we al weten dat mensen een individueel klein risico niet goed kunnen inschatten helpt het niet om hen te vragen naar hun perceptie van een enkel risico: voor inzicht in de mening van mensen over redelijk risicobeleid is het van belang om te weten hoe mensen risico's ten opzichte van elkaar inschatten. Als mensen bijvoorbeeld het 'enge' risico op een chemische ramp terecht als kleiner inschatten dan het 'geaccepteerde' risico op een verkeersongeval dan valt het nog wel mee met het overschatten van risico's.

In de verschillende publieksonderzoeken is de respondenten daarom gevraagd om vergelijkende risico-inschattingen te maken, dat wil zeggen dat ze gevraagd zijn om risico's in de volgorde van minst naar meest waarschijnlijk te plaatsen. De resultaten laten telkens zien dat de inschatting van een ruime tot grote meerderheid van de respondenten correspondeert met de 'objectieve' volgorde zoals die uit statistische cijfers blijkt. Dit betekent dat de meeste burgers risico's goed in verhouding tot elkaar kunnen zien.

Hieronder illustreren we de adequate vergelijkende risico-inschatting met voorbeelden uit de publieksonderzoeken.

RiVer-onderzoek

De grote publieksenquête die in het RiVer-onderzoek is gehouden wees uit dat de respondenten in grote meerderheid inschatten dat de kans op omkomen bij een verkeersongeval groter was dan door een ramp in de chemische industrie. Ook de kans op omkomen door een ramp in de chemische industrie werd in meerderheid kleiner geacht dan een dodelijke voedselvergiftiging. Beide inschattingen komen overeen met de feitelijkheid: in Nederland komen ongeveer 700 mensen per jaar om door verkeersongevallen, enkele tientallen door voedselvergiftiging en langjarig een enkeling door ongevallen in de chemische industrie.

Drechtstedenonderzoek

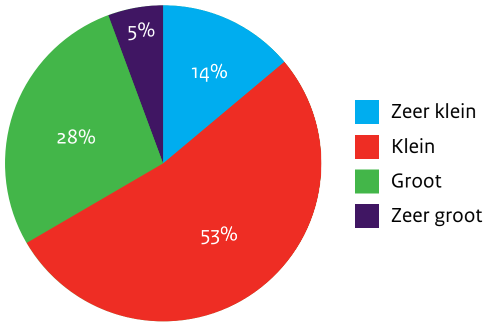
In het onderzoek naar de risico's en de gevaren in de Drechtsteden is aan bewoners in de uiterwaarden gevraagd een inschatting te maken van de risico's waarbij zij de meeste kans lopen om het leven te komen. Ze konden daarbij kiezen uit een zestal ramptypen. Uit de tabel hieronder blijkt dat een ruime meerderheid van 60% van de respondenten (terecht) inschatte dat de kans op omkomen bij een auto-ongeluk het grootste is.

Welk ongeval acht u het meest waarschijnlijk om bij te overlijden?	
Auto-ongeluk	60%
Overstroming	29%
Chemisch treinongeval	9%
Vliegtuigongeval	2%
Aardbeving	0%
Terroristische aanslag	0%

Uit deze cijfers blijkt dat burgers een redelijk goede vergelijkende inschatting kunnen maken van de daadwerkelijke kans.

In het Drechtstedenonderzoek is in diepte-interviews verder aan de direct omwonenden van het spoor om een risico-inschatting gevraagd van de kans dat een treinongeval met gevaarlijke stoffen plaatsvindt in de Drechtsteden. Twee derde van hen zegt zo'n kans 'zeer klein' of 'klein' te achten zoals uit onderstaande cirkeldiagram is af te lezen.

Hoe groot acht u de kans dat een spoorongeval met gevaarlijke stoffen zich in de Drechtsteden voordoet? (N=36)



Deze 'taartpunten' blijken na het geven van informatie over recente ongevallen met spoortransport van gevaarlijke stoffen waarbij doden zijn gevallen, nauwelijks te veranderen onder de respondenten.

Jeugdzorgonderzoek

In het onderzoek naar risico's en incidenten in de jeugdzorg is de respondenten gevraagd welke risico's zij het meest en op één na meest waarschijnlijk vinden waarbij een jongere (tot 18 jaar) die zich onder de hoede van jeugdzorg bevindt om het leven komt. In de tabellen zijn de inschattingen weergegeven voor de meest genoemde risico's. Risico's als een vliegtuigongeval of terroristische aanslag scoorden consequent 0-2%. In de bovenste tabel is een inschatting gegeven van het meest waarschijnlijke risico waarbij een jongere in de jeugdzorg om het leven komt en in de onderste tabel een inschatting van het op één na meest waarschijnlijke risico.

MEEST	Criminaliteit	Alcohol- en drugsgebruik	Incident door fout in de jeugdzorg	Verkeersongeval
Algemeen publiek	20%	44%	7%	17%
Ouders met kind in jeugdzorg	2%	59%	7%	27%

OP ÉÉN NA MEEST	Criminaliteit	Alcohol- en drugsgebruik	Incident door fout in de jeugdzorg	Verkeersongeval
Algemeen publiek	32%	34%	6%	11%
Ouders met kind in jeugdzorg	57%	25%	0%	5%

Uit deze tabellen blijkt dat beide respondentgroepen een lage inschatting hebben van het relatieve risico dat jongeren in de jeugdzorg om het leven komen door incidenten in de jeugdzorg. De respondenten schatten de risico's 'alcohol- en drugsgebruik', 'criminaliteit' en 'verkeersongevallen' als meest waarschijnlijke risico's in. Deze inschattingen komen dicht in de buurt van de beschikbare cijfers over de feitelijke omvang van deze risico's. Hiernaast denken de respondenten dat jongeren in de jeugdzorg een relatief hogere kans hebben om door criminaliteit en alcohol- en drugsgebruik om het leven te komen dan gewone jongeren. Hierover zijn geen specifieke cijfers voorhanden, maar op voorhand lijkt deze inschatting, vanwege het kwetsbare karakter van jongeren in de jeugdzorg en het zich bevinden in een omgeving waarin groepsdruk kan ontstaan, redelijk accuraat.

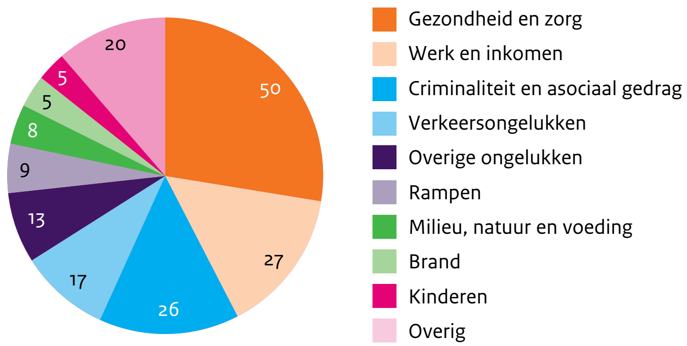
> *'Jeugdzorgjongeren willen graag ergens bij horen en daarom zijn ze extra vatbaar voor externe prikkels. Als iemand ze dan bijvoorbeeld drugs aanbiedt komen ze eerder in de verleiding om dit aan te nemen, omdat ze daardoor bij een groep kunnen horen.'*

Tot slot schatten ouders met een kind in de jeugdzorg de kans op incidenten bij jongeren binnen de jeugdzorg hoger in dan het algemeen publiek hetgeen in overstemming is met al vaker uitgevoerd onderzoek dat aangeeft dat de perceptie van een risico groter wordt als je erbij betrokken bent.

COB-onderzoek

Tot slot laat het COB-onderzoek zien dat kleine risico's ook als het minst zorgelijk worden ervaren: als aan burgers gevraagd wordt over welke risico's zij zich het meeste zorgen maken blijken dat vooral gezondheidsproblemen te zijn. Op de tweede en derde plaats staan niet-fysieke risico's, namelijk de zorgen om werk en inkomen en criminaliteit en sociale omgangsnormen. In onderstaande cirkeldiagram afkomstig uit het COB-onderzoek zijn de resultaten hiervan weergegeven.

Het leven gaat gepaard met allerlei risico's op materiële schade (bijvoorbeeld aan huis of auto) of lichamelijke schade (bijvoorbeeld gezondheidsklachten). Een ongeluk of ramp zit in een klein hoekje. Als u denkt aan de risico's die u en uw dierbaren lopen, over welke risico's maakt u zich dan zorgen? (Omdat mensen meer dan één trefwoord kunnen noemen, tellen de percentages op tot meer dan 100%).



3 Burgers over de omgang met vrijwillige risico’s

Verschillende auteurs hebben betoogd dat we in toenemende mate in een maatschappij leven waarbij burgers steeds meer ongebonden en individueel keuzes willen maken maar dan toch naar de overheid kijken om hun veiligheid te waarborgen. Hans Boutellier is met zijn bekende ‘veiligheidsutopie’ daarvan een exponent.[3]

Een speerpunt van het kabinetsbeleid is dat er meer ruimte aan de samenleving moet worden geboden, en daarom is in de verschillende onderzoeken specifiek aandacht besteed aan de mening van burgers over een redelijke omgang met vrijwillige risico’s.

Een eerste vraag is wat precies onder vrijwillige risico’s moet worden verstaan. In de communities in het kader van het RiVer-onderzoek is interactief met de deelnemers tot de volgende drie criteria gekomen die bepalen dat een risico als vrijwillig kan worden beschouwd:
- de aard, omvang en kans van het risico zijn bekend;
- het is (bij voorkeur door de overheid) duidelijk gemaakt dat je zelf de verantwoordelijkheid voor dit risico loopt, en;
- er zijn geen nadelen voor anderen aan verbonden.

Hiernaast werd als een laatste criterium nog genoemd dat het risico voor henzelf ‘dragelijk’ moet zijn in de zin dat het ‘in principe’ niet levensbedreigend mag zijn of te grote materiële schade met zich mee mag brengen. Dit criterium werd echter, toen concrete gevallen werden besproken, door de deelnemers niet als zodanig toegepast. De deelnemers bleken namelijk het fietsen zonder helm en het afsteken van vuurwerk als vrijwillige risico’s te zien, terwijl beide risico’s uiteindelijk ook levensbedreigend kunnen zijn.

Burgers hebben twee dominante meningen over de rol van de overheid bij de omgang met vrijwillige risico’s. De eerste mening is dat de overheid zich terughoudend op moet stellen bij het *reguleren* van vrijwillige risico’s zoals roken, skiën en (on)gezond eten. De tweede mening is dat de overheid moet *informeren*: zij moet zorgen dat diegenen die een vrijwillig risico nemen dat ook kunnen weten.

Deze twee meningen zullen geïllustreerd worden met voorbeelden uit de verschillende publieksonderzoeken.

RiVer-onderzoek

In de afsluitende enquête van het RiVer-onderzoek stelt een grote meerderheid van de respondenten dat ze zelf verantwoordelijk zijn voor hun veiligheid en gezondheid, en dat de overheid zich terughoudend moet opstellen met regulering van vrijwillige risico’s. Dat past bij de bevindingen uit een flitspeiling naar de omgang met het risico van met ESBL-bacterie besmet kippenvlees; daarover vindt een meerderheid dat burgers zelf moeten kunnen beslissen om dit te kopen als dat goedkoper is dan gegarandeerd ESBL-vrij kippenvlees, omdat goed doorbakken alle bacteriën doodt. Een ruime meerderheid vindt dat voor dat risico de overheid de verantwoordelijkheid heeft om de Nederlandse bevolking te informeren.

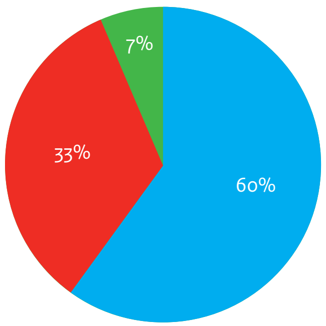
3 H. Boutellier (2003). *De veiligheidsutopie*. Boom Juridische uitgevers (tweede uitgebreide druk).

Anderzijds geven de respondenten uit een van de enquêtes van het RiVer-onderzoek in ruime meerderheid aan dat ze het (heel) terecht vinden dat de overheid zaken als autogordels en WA- en ziektekostenverzekering verplicht stelt.

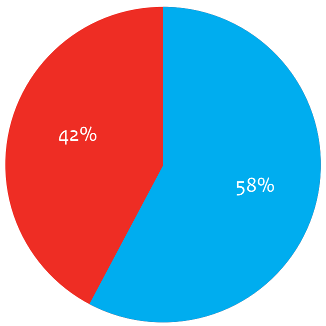
Drechtstedenonderzoek

In het Drechtstedenonderzoek wordt het risico op overstroming bij hoog water voor diegenen die buitendijks wonen gezien als een vrijwillig risico, aangezien mensen zelf de keuze kunnen maken om buitendijks te gaan wonen. Uit dit onderzoek blijkt dat een kleine meerderheid van zowel het algemeen publiek als de bewoners van de buitendijkse gebieden vinden dat zij zelf de verantwoordelijkheid dienen te nemen voor hun eigen veiligheid en ook zelf verantwoordelijk zijn voor de eventuele schade door hoog water bij het buitendijks wonen. De cirkeldiagrammen hieronder geven de mening van de buitendijkse respondenten aan.

Wat vindt u van de stelling:
'burgers moeten zelf verantwoordelijkheid nemen voor hun persoonlijke veiligheid als ze buitendijks willen wonen'?



Wat vindt u van de stelling:
'burgers moeten zelf verantwoordelijkheid nemen voor hun eigendommen als ze buitendijks willen wonen'?



In de verdiepende focusgroepen van het Drechtstedenonderzoek kwam naar voren dat de deelnemende bewoners van de uiterwaarden wel vonden dat onvoorzienbare schade of schade die veroorzaakt was door bouwfouten vergoed zou moeten worden door de overheid of de verzekeraar van de bouwer. Ook hier stelde men dat de overheid wel adequaat over de risico's moest communiceren.

COB-onderzoek

In het COB-onderzoek is ingegaan op hoe burgers aankijken tegen de verantwoordelijkheidsverdeling bij het risico 'fietsen op een elektrische fiets'. Hierbij konden zij de antwoordmogelijkheden kiezen die het dichtste bij hen ligt (zie tabel op de volgende pagina).

Uit deze tabel blijkt dat de eigen verantwoordelijkheid het meest gekozen antwoord is, gevolgd door respondenten die aangeven dat de overheid voorlichting dient te geven over de risico's van het fietsen op een elektrische fiets. Een minderheid van 25% denkt dat overheid regels moet stellen waaraan mensen met een elektrische fiets moeten voldoen. Een doorslaggevend argument voor het toewijzen van de eigen verantwoordelijkheid blijkt bij navragen dat mensen doorgaans de gevaren van een elektrische fiets wel kunnen inschatten of vermijden. Dit correspondeert met de eerder genoemde criteria waaraan een vrijwillig risico dient te voldoen.

Stelling	Letsel aan jezelf	Letsel aan anderen
'Mensen die op een elektrische fiets rijden, zijn zelf verantwoordelijk voor schade bij een eventueel ongeluk'	43	39
'De overheid moet mensen met een elektrische fiets voorlichten over de risico' en hen wijzen op de mogelijkheid zich te verzekeren tegen schade (aan anderen)'	20	23
'De overheid moet mensen met een elektrische fiets verplichten om zich te verzekeren tegen schade (aan anderen)'	11	15
'De overheid moet regels opstellen waaraan mensen met een elektrische fiets moeten voldoen, zoals een verplichte verzekering en eenverplichte gezondheidskeuring van mensen boven de 70 jaar'	14	12
Geen voorkeur / Ik weet het niet	12	12

4 Burgers over de verantwoordelijkheden bij de omgang met onvrijwillige risico's

Burgers vinden dat de overheid als taak[4] heeft om regulerend op te treden wanneer mensen onvrijwillige risico's lopen die zij niet zelf kunnen beheersen. Onderdeel van die verantwoordelijkheid is ook het toezien op naleving van de regels.

De veroorzaker van het risico is echter net zo verantwoordelijkheid voor risicobeheersing en het informeren van diegenen die het risico lopen. Dit kan zowel de overheid als het bedrijfsleven zijn.

In algemene zin vinden burgers dat er momenteel te veel regels zijn maar acute veiligheidsmaatregelen tijdens incidenten kunnen volgens hen terecht zijn om erger te voorkomen.

Hieronder worden deze hoofdbevindingen geïllustreerd met voorbeelden uit de verschillende publieksonderzoeken.

RiVer-onderzoek

Uit het afsluitende opinie-onderzoek van het RiVer-onderzoek bleek dat een grote meerderheid van de ruim duizend respondenten vond dat controle op naleving van regels een gezamenlijke verantwoordelijkheid van bedrijven en overheid is.

In die enquête bleek verder dat een grote meerderheid vindt dat voorlichting (ook) een verantwoordelijkheid voor industriële risicoveroorzakers is. Ruim acht op de tien burgers denken dat het geven voorlichting door bedrijven zal leiden tot een snellere en betere herkenning van ongewone of risicovolle situaties. Een bijna even grote groep denkt dat de voorlichting door bedrijven zal leiden tot meer betrokkenheid van de omwonenden bij de bedrijven. Driekwart denkt dat betere voorlichting door bedrijven zal leiden tot minder ongerustheid in risicovolle situaties.

Jeugdzorgonderzoek

In het jeugdzorgonderzoek is de respondenten gevraagd wie in hun ogen de verantwoordelijkheid dragen voor het voorkomen van ernstige incidenten met jongeren in de jeugdzorg. De respondenten kregen hierbij een aantal keuzemogelijkheden voorgelegd, waarbij zij meerdere antwoorden konden geven als men vond dat er niet één, maar meerdere actoren verantwoordelijk zijn. In onderstaande tabel worden de antwoorden, afgerond op hele percentages, van de twee belangrijkste respondentgroepen weergegeven. De respondenten konden meerdere antwoorden geven.

	Overheid	Jeugdzorg-organisaties	Ouders	Individueel betrokken medewerker
Algemeen publiek	31%	49%	61%	27%
Ouders met kind in jeugdzorg	29%	71%	61%	44%

Hieruit blijkt dat ouders en jeugdzorgorganisaties primair verantwoordelijk worden gehouden voor de beheersing van de risico's waarbij ouders met een kind in de jeugdzorg als eerste kijken naar jeugdzorg-

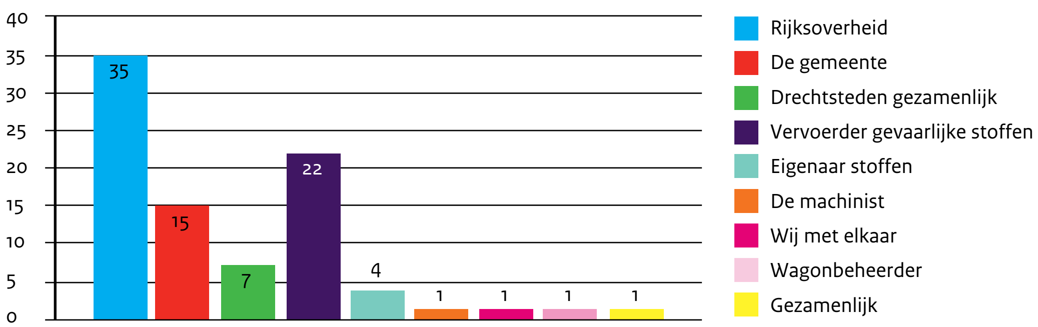
4 De begrippen 'taak' en 'verantwoordelijkheid' worden hier als synoniemen gebruikt omdat dit ook in het spraakgebruik van de respondenten het geval bleek.

organisaties terwijl het algemeen publiek als eerste naar de ouders kijkt. Secundair worden de overheid en individueel betrokken medewerkers verantwoordelijk geacht.

Drechtstedenonderzoek

In het Drechtstedenonderzoek werden de inwoners gevraagd naar de verantwoordelijkheidsverdeling bij het vervoer van gevaarlijke stoffen per spoor door de Drechtsteden. Zij vonden in grote meerderheid de rijksoverheid en de spoorvervoerder verantwoordelijk. Men kon meerdere antwoorden geven.

Wie zou volgens u verantwoordelijk moeten zijn voor het beheersen van de risico's van het spoorvervoer van gevaarlijke stoffen (in absolute aantallen)?



> *'Uiteindelijk is en blijft de overheid de partij die een zorgplicht heeft voor bewoners. En je mag er niet zomaar vanuit gaan dat de vervoerder of de eigenaar van gevaarlijke stoffen zijn zaakjes op orde heeft.'*

In de focusgroep die onderdeel van het onderzoek was brachten de direct omwonenden van het spoor in dat zij vonden dat het risico alleen voor hen die er al lang woonden een onvrijwillig risico was; nieuwe bewoners namen in hun ogen het risico vrijwillig. Hun eigen verantwoordelijkheid voor voorbereiding op adequaat optreden bij ongevallen vonden ze klein aangezien zij niet bij de voorbereiding betrokken worden. Op het moment dat zij als de bewoners bij de voorbereiding op ongevallen betrokken zouden worden, bijvoorbeeld via informatieavonden of door de brandweer georganiseerde oefeningen, gaven zij aan dat zij een gedeelde verantwoordelijkheid ervaren.

COB-onderzoek

Ook in het COB-onderzoek komt het onderscheid naar voren tussen onvrijwillige risico's waarbij burgers zelf ook individuele voorzorgsmaatregelen kunnen nemen en onvrijwillige risico's waar burgers volledig aan zijn overgeleverd. Voorbeelden van onvrijwillige risico's waarbij burgers zelf ook individuele voorzorgsmaatregelen kunnen nemen zijn het kopen van vlees of eieren waarvan een klein percentage met salmonella besmet is (goed doorbakken) en het gebruik van DigiD (wachtwoord goed bewaren). Als de overheid adequaat voorlicht dan beschouwen de respondenten het (ook) als een eigen verantwoordelijkheid om DigiD zorgvuldig gebruiken. Dit komt overeen met de bevindingen uit het RiVer-onderzoek dat uitwees dat de respondenten aan een flitspeiling over met ESBL-bacterie kippenvlees toen dat prominent in het nieuws was in meerderheid vonden dat hoewel de overheid verantwoordelijk is voor voedselveiligheid het aan

burgers zelf is om te beslissen om kip te kopen die mogelijk met de ESBL-bacterie is besmet. De overheid wordt echter wel verantwoordelijk gehouden voor het geven van voorlichting over deze besmetting.

Het COB-onderzoek vraagt op een andere wijze naar de verantwoordelijkheidsverdeling bij de beheersing van onvrijwillige risico's. Op de vraag of mensen meer moeten accepteren dat pech bij het leven hoort of dat de overheid juist meer preventieve maatregelen moet nemen, kiezen twee maal zoveel mensen voor meer acceptatie boven een overheid die meer maatregelen neemt.

	← Voorkeur voor	Neutraal / weet niet	Voorkeur voor →	
'In Nederland moeten mensen meer accepteren dat pech bij het leven hoort'	41	37	22	'De overheid moet meer maatregelen nemen om de kans op materiële of lichamelijke schade te verkleinen'

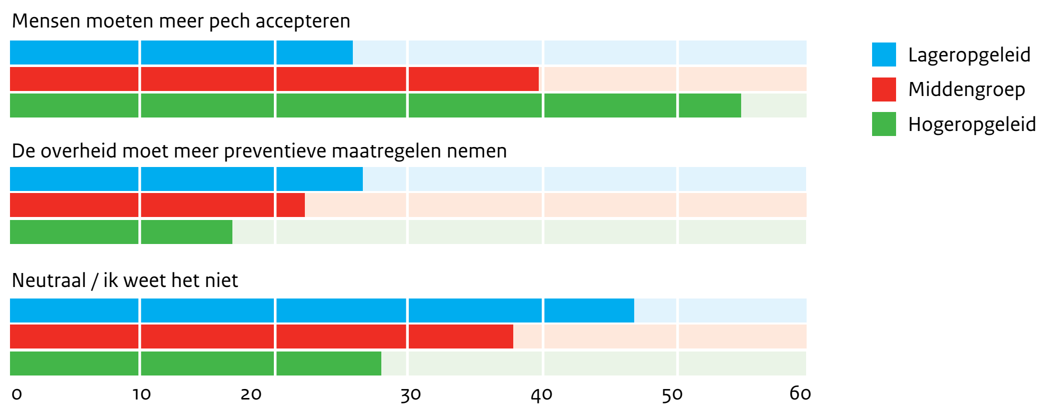
Hiernaast blijkt ook in het COB-onderzoek dat een ruime meerderheid vindt dat er in Nederland te veel regels zijn tegen fysieke risico's. Veelgenoemde bezwaren zijn dat regels het gezonde verstand van mensen uitschakelen en betuttelend zijn, hun doel vaak voorbij schieten, met elkaar conflicteren of toch niet gehandhaafd (kunnen) worden.

Het COB-onderzoek laat daarbij zien dat het opleidingsniveau van mensen medebepalend is voor hun voorkeur: lager opgeleiden hebben een grotere wens voor meer overheidsinzet gericht op preventie dan hoger opgeleiden.

Anderzijds hebben lager opgeleiden juist vaker de mening dat er al teveel regels zijn.

Met de stelling dat er 'om burgers tegen risico's te beschermen best meer regels mogen komen' is zowel een kwart van de lager opgeleiden het (zeer) eens als (zeer) oneens. Van de twee overige opleidingsgroepen is maar 15% het (zeer) eens met de stelling. Van de hogeropgeleiden is helft het er zeer mee oneens.

Voorkeuren bij dilemma's tussen het accepteren van pech en meer overheidspreventie, naar opleidingsniveau, bevolking van 18+, 2014/2 (in procenten).



5 Burgers over redelijk risicobeleid

In de mening van burgers over wat redelijk risicobeleid is, is een spagaat zichtbaar.
Enerzijds geven mensen eenvoudig aan dat de overheid meer moet investeren in de preventie van bepaalde veiligheidsrisico's. Hoe sterker de emotionele betrokkenheid bij een risico hoe sterker die neiging is. Anderzijds vinden ze dat de overheid een afweging moet maken tussen de kosten van veiligheidsmaatregelen en het nut ervan en dat het maatschappelijk belang voor het individueel belang gaat. Compensatie op individueel of gemeenschapsniveau is dan wel nodig.

Duidelijk is de bevinding dat burgers wanneer zij in de positie van bestuurder worden geplaatst, niet zouden investeren in de verdere preventie van kleine risico's.

Een bijzondere bevinding die consistent naar voren komt is dat voor kleine risico's volgens burgers de overheid minder kan inzetten op preventie, zolang zij maar zorgt voor een goede schadevergoeding (dus zorg achteraf).

Hieronder illustreren we deze hoofdlijnen aan de hand van voorbeelden uit de vier publieksonderzoeken.

Dit kennisdocument laat zien dat door rekening te houden met wat burgers redelijk vinden er een voedingsbodem bestaat voor participatief risicobeleid. Deze bevinding is van belang om richting te geven aan de 'terugtrekkende' rol van de overheid, en de herverdeling van verantwoordelijkheden over burgers, bedrijven en overheid als het gaat om risico's in de samenleving. Desondanks zal het enige moed vergen om risico's publiekelijk af te wegen maar het verdient aanbeveling in het licht van een meer transparante en adaptieve overheid. En als het dan toch misgaat? Dan hebben we willens en wetens besloten een risico te aanvaarden en rest slechts 'de helft' van de spreekwoordelijke smart.

RiVer-onderzoek

In de antwoorden op de eendimensionale vraag of de overheid rekening moet houden met de kosten van veiligheidsmaatregelen voor verschillende risico's als overstromingen, het overslaan van dierziekten naar de mens of ongevallen in tunnels is de 'veiligheid boven alles'-kant van de burger zichtbaar. Een (ruime) meerderheid van de respondenten uit het afsluitende RiVer opinie-onderzoek antwoordt namelijk dat 'de kosten geen rol mogen spelen'.

De andere kant van de burger is zichtbaar wanneer een ruime meerderheid van de respondenten stelt dat incidenten met fysieke en/of materiële schade met een hele kleine kans 'botweg' geaccepteerd moeten worden (hiervoor is een gelijke bevinding in het COB-onderzoek al geciteerd). Op de vraag 'wat vindt u ervan dat de overheid alleen nieuwe maatregelen neemt als deze de veiligheid echt vergroten en opwegen tegen de kosten?' antwoordt 81% van de respondenten 'goed' tot 'zeer goed'. De deelnemers aan een van communities stellen dat veiligheid boven alles geen haalbare kaart is.

> *'Volledig uitsluiten van alle risico's is onmogelijk zonder dat het leidt tot onleefbare situaties.'*

> *'Aan veiligheid boven alles hangt een prijskaartje en ik denk dat we dat niet willen betalen.'*

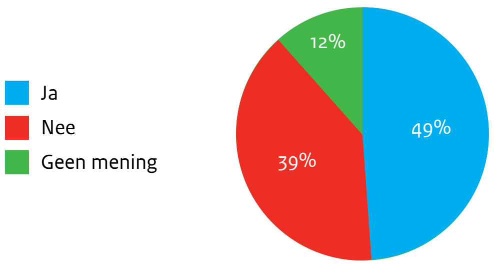
Uit het RiVer opinie-onderzoek blijkt verder dat respondenten bereid zijn om een onvrijwillig risico te accepteren wanneer er een groot maatschappelijk belang mee verbonden is. In de verdiepende deelonderzoeken kwam als belangrijkste randvoorwaarde naar boven dat er een vorm van compensatie moet plaatsvinden op individueel niveau of gemeenschapsniveau zoals de planschaderegeling die mensen bijvoorbeeld in staat stelt het risico te vermijden door te verhuizen.

Drechtstedenonderzoek

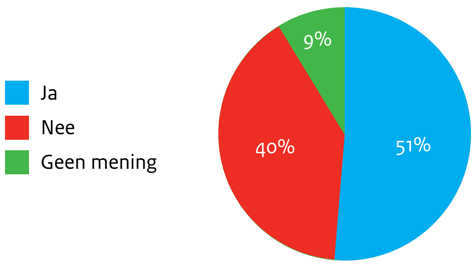
Hiervoor is al vermeld dat de respondenten in het Drechtstedenonderzoek in ruime meerderheid vinden dat de rijksoverheid verantwoordelijk is voor beheersing van het risico op een ongeval bij het transport van gevaarlijke stoffen. Gevraagd of ze bereid waren voor een betere beheersing van het risico meer belasting te betalen, antwoordt een grote meerderheid van het algemeen publiek respectievelijk ruime meerderheid van de direct omwonenden dat ze dat niet zijn. Ook voor vermindering van het vrijwillige risico van buitendijks wonen wil een grote meerderheid niet extra betalen.

Vervolgens is in het Drechtstedenonderzoek in verschillende vraagstellingen ingegaan op de vraag hoe de burgers als verantwoordelijke minister zouden handelen. De linker cirkeldiagrammen geven hier de mening van het algemeen publiek en de rechter cirkeldiagrammen de mening van de bewoners buitendijks wonen respectievelijk de bewoners die direct naast het spoor wonen.

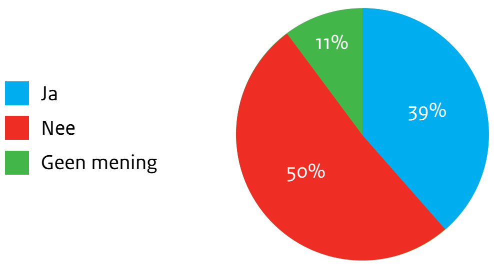
Algemeen publiek: Zou u als minister extra geld uittrekken voor het vergoeden van schade, opgelopen tijdens buitendijks wonen?



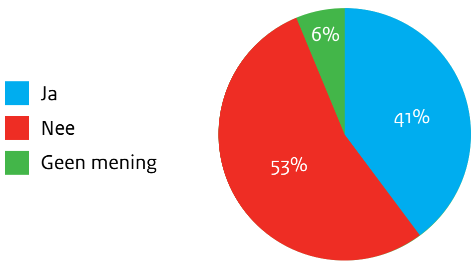
Bewoners: Zou de problematiek van hoog water uw prioriteit hebben als u verantwoordelijk minister was?



Algemeen publiek: Zou u als minister extra geld uittrekken voor het beheersen van de risico's van het vervoer van gevaarlijke stoffen?



Bewoners: Zou u als minister extra geld uittrekken voor het beheersen van de risico's van het vervoer van gevaarlijke stoffen?



De bevindingen passen bij nadere analyse goed bij het algemene beeld: schadevergoeding vinden burgers een overheidstaak maar extra geld voor preventieve maatregelen voor een klein risico zouden zelfs de direct betrokken bewoners niet investeren als ze minister waren. In de focusgroep werd gesteld dat 'prioriteit hebben' niet concreet meer investeringen betekent zodat men de keuze van respondenten om als minister meer prioriteit te geven wel kon begrijpen. In de focusgroep kwam ook de wens van compensatie op het niveau van de gemeente naar voren:

> *'Het financiële gewin is immers ook voor het hele land. Ik vraag me af of wij als regio nou zoveel aan dat transport overhouden.'*

Jeugdzorgonderzoek

In het jeugdzorgonderzoek stelden de respondenten enerzijds in een ruime meerderheid het een goede zaak te vinden dat ernstige incidenten in de jeugdzorg ten koste van alles voorkomen moeten worden.

	Goede zaak	Geen goede zaak	Overig
Algemeen publiek	61%	36%	3%
Ouders met kind in jeugdzorg	63%	37%	0%

Daartoe blijken zij zelfs bereid tot het betalen van 100 euro meer belasting (zie onderstaande tabel). Dat is een afwijking van onderzoeksresultaten op het gebied van andere risico's.

	Ja	Nee
Algemeen publiek	51%	49%
Ouders met kind in jeugdzorg	80%	20%

> *'Als daarmee ernstige incidenten voorkomen kunnen worden dan wil ik ook wel € 1.000,- meer betalen. Maar ernstige incidenten kun je nu eenmaal niet voorkomen. Ik denk dat het weggegooid geld is, want zelfs met 1 op 1 zorg voorkom je niet alle ernstige incidenten [in de jeugdzorg].'*

In het jeugdzorgonderzoek is daarna aan de respondenten gevraagd naar de keuzes die zij zouden maken als zij bestuurder zouden zijn. Nu blijkt maar een klein percentage burgers als bestuurder geld te besteden aan het voorkomen van ernstige incidenten in de jeugdzorg. Burgers zouden zich als bestuurder liever richten op het verbeteren van de algehele zorg of het helpen van meer jongeren in de jeugdzorg. Nadat aan ouders met een kind in de jeugdzorg extra informatie is gegeven over het aantal incidenten, de kans op het incident en de kosten die omgaan in de jeugdzorg, besluiten nog meer van hen als bestuurder het geld te besteden aan het verbeteren van de algehele zorg en dus niet aan vermindering van incidenten.

	Voorkomen ernstige incidenten in de jeugdzorg	Verbeteren algehele zorg in de jeugdzorg	Helpen van meer jongeren in de jeugdzorg
Algemeen publiek	13%	51%	35%
Ouders met kind in jeugdzorg	7%	59%	34%
Ouders met kind in jeugdzorg *na extra informatie*	5%	66%	29%

Overigens is het beeld van de respondenten in de focusgroepen dat de jeugdzorg in de uitvoering een te grote focus heeft op regels heeft en (daardoor) minder op het welzijn van het kind. Men pleit voor deregulering in plaats van protocollering.

COB-onderzoek

In het COB-onderzoek is specifiek aandacht besteed aan de vraag of de overheid moet investeren in de preventie van de vele kleine risico's die de samenleving kent of dat geld beter kan besteden aan schadevergoeding als het een keer misgaat. Driemaal zoveel respondenten kiezen dan voor schadevergoeding in vergelijk met meer preventie.

	← Voorkeur voor	Neutraal / weet niet	Voorkeur voor →	
'Als de kans op een incident klein is, kan de overheid beter schade vergoeden aan slachtoffers dan geld uitgeven aan het verder verkleinen van het risico'	45	39	16	'Ook als de kans op een incident klein is, moet de overheid zich zoveel mogelijk inspannen om het risico nog verder te beperken'

6 Hoe te handelen door de overheid na incidenten?

In de communities in het kader van het River-onderzoek is interactief tot een definitie van incidenten gekomen: *'een negatieve gebeurtenis waarbij de impact op de maatschappij groot is'*. In de beleving van deze burgers is er sprake van een incident als:
- er meerdere slachtoffers bij betrokken zijn;
- er sprake is van een 'emotionele aansprekendheid', zoals bijvoorbeeld bij het 'zwembad-incident' uit 2011 het geval was waarbij een baby overleed nadat er geluidsboxen van het plafond naar beneden vielen;
- het zelden of eenmalig plaatsvindt;
- het plaatsvindt op een plek waar men zich veilig acht.

Burgers vinden dat de belangrijkste actie van de overheid na een daadwerkelijk (ernstig) incident het doen van onderzoek is. Daarnaast hecht men aan een uiting van medeleven met de slachtoffers die in verhouding staat tot de ernst van het incident.

De eerder benoemde meningenspagaat bij burgers als het gaat om redelijke regelgeving lijkt ook na incidenten zichtbaar: burgers vinden enerzijds dat de overheid (direct) maatregelen moet nemen om herhaling te voorkomen zeker als ze emotioneel betrokken zijn. Anderzijds vinden burgers dat politici te snel roepen om (meer) regels als zich een incident met fysieke en/of materiële schade heeft voortgedaan.

Een (derde) spagaat is ook zichtbaar als het gaat om schadevergoeding na incidenten. Enerzijds vinden burgers dat slachtoffers een goede schadeloosstelling moeten krijgen, anderzijds vindt men dat er geen onderscheid moet zijn tussen slachtoffers van dagelijkse ongelukken en van grotere mediagenieke incidenten.

Burgers onderkennen tenslotte dat ze informatie over het incident via de media krijgen maar twijfelen aan de betrouwbaarheid ervan.

Hieronder illustreren we deze hoofdlijnen aan de hand van voorbeelden uit drie van de vier publieksonderzoeken.

RiVer-onderzoek

Uit de communities in het RiVer-onderzoek blijkt dat onderzoek na incidenten vooral moet plaatsvinden om uit te zoeken waarom een en ander is misgegaan, zodat herhaling van een dergelijk ongeval in de toekomst voorkomen kan worden. Burgers hebben er dan geen problemen mee dat de overheid eerst het onderzoek afwacht alvorens de betreffende maatregelen te nemen.

> *'Natuurlijk wil je zo snel mogelijk een gevaarlijke situatie te lijf gaan, maar dan moet je wel weten wat je te lijf gaat en niet in het wilde weg maatregelen gaan treffen.'*

> *'Ik vind het niet meer dan logisch dat er eerst onderzocht moet worden wat de oorzaak is van zo'n onderzoek alvorens men met een verklaring naar buiten komt. Speculeren heeft weinig zin en kan zelfs paniek zaaien.'*

Uit het afsluitende opinie-onderzoek blijkt dat een grote meerderheid (72%) vindt dat de nadruk bij het onderzoek vooral moet liggen op het vermijden van herhaling. Ook vindt een grote meerderheid (71%) dat alleen nieuwe maatregelen genomen mogen worden als deze de veiligheid echt vergroten en opwegen tegen de gemaakte kosten.

Uit het afsluitende opinie-onderzoek blijkt ook dat 73% van de respondenten vindt dat na een incident er in de eerste plaats compassie met de betrokkenen getoond moet worden in plaats van dat er aandacht moet zijn voor de inhoudelijke maatregelen (veranderingen in beleid of voorzieningen).

In een van de communities is uitgelegd dat gelijke behandeling van slachtoffers van grote en kleine incidenten kan betekenen dat de aandacht en zorg voor slachtoffers van grote incidenten minder wordt om zo gelijkheid te creëren. Uit de reacties blijkt dat alle deelnemers zich kunnen vinden in dit principe: slachtoffers van grote incidenten hebben niet meer recht op aandacht en zorg dan slachtoffers van kleine incidenten (zoals een verkeersongeval).

Over de rol van de media tijdens en vlak na incidenten zijn de deelnemers aan de kwalitatieve RiVer-onderzoeken vrijwel unaniem van mening dat deze zelden bedoeld is om zo feitelijk mogelijk verslag te doen van de gebeurtenissen. Woorden als 'opblazen', 'sensatiezoekers' en 'onbetrouwbaar' worden in dat verband regelmatig genoemd. Het merendeel van de deelnemers vindt dan ook dat mensen toch vooral moeten beseffen dat ze de informatie die door de media wordt gegeven zelf moeten (blijven) filteren. Het is aan de overheid om tijdens en vlak na incidenten feitelijke informatie te geven.

In twee van de enquêtes in het River-onderzoek is respondenten de stelling voorgelegd of de media de kans op incidenten met fysieke of materiele schade overdrijven. In beide gevallen is een kleine meerderheid het met deze stelling eens en is ongeveer 10% het met de stelling oneens.

'De pers was er duidelijk op uit om er een vreselijke ramp van te maken, en er moesten chemische stoffen zijn vrijgekomen, die ook allemaal erg dodelijk waren voor iedereen in de directe omgeving. Ik heb zelfs een radioverslaggever (ik dacht van BNR) horen melden dat de hele Hoeksche Waard ontruimd moest worden. Paniekzaaierij, en achteraf ook nog volkomen onterecht.

'Ik heb nog steeds meer vertrouwen in een overheidswoordvoeder dan de snelle jongen van POW of SBS/man bijt hond achtige reporters die een quote (hoe vermakelijk soms ook) van de man in de straat over de hype van de dag proberen te halen.'

Jeugdzorgonderzoek

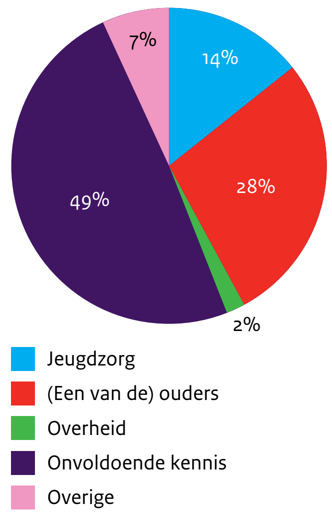
Uit het jeugdzorgonderzoek blijkt dat respondenten bij 'ernstige incidenten in de jeugdzorg'[5] vooral denken aan algemene veiligheid in de jeugdzorg, dat wil zeggen problemen met drugs, alcohol en criminaliteit. Zij relateren met andere woorden ernstige incidenten aan de bredere jeugdzorg voor jongeren. Dit past bij hun inschatting dat de grootste risico's voor de jongeren die jeugdzorg nodig hebben niet de ernstige incidenten zijn die de media halen maar een onzichtbaar 'verval' in criminaliteit en alcohol- en drugsgebruik waar goede algemene jeugdzorg bescherming tegen kan bieden. Als bestuurder zouden zij dan ook vooral investeren om de algehele zorg in de jeugdzorg te verbeteren (zie hoofdstuk 5).

In het jeugdzorgonderzoek is concreet ingegaan op twee ernstige incidenten waarbij jonge kinderen die onder de aandacht van jeugdzorg stonden om het leven zijn gebracht. Het ging om de peuter Rowena

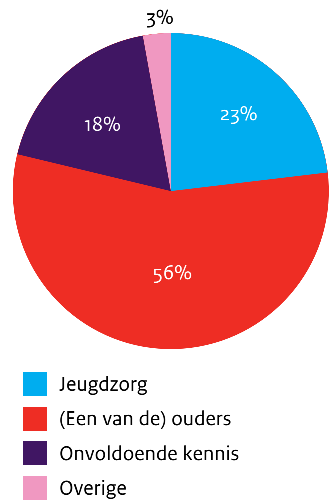
5 In het jeugdzorgonderzoek gedefinieerd als seksueel misbruik, lichamelijke- of geestelijke mishandeling of verwaarlozing van jongeren soms met de dood tot gevolg.

Rikkers uit Putten (lange tijd aangeduid als het meisje van Nulde) en de broertjes Julian en Ruben uit Zeist. Van de respondenten die zich deze incidenten konden herinneren, vindt de meerderheid dat vooral de ouders of verzorgers verantwoordelijk waren. Een duidelijke minderheid noemt ook jeugdzorg als verantwoordelijke. De overheid wordt eigenlijk niet als verantwoordelijke gezien. Opvallend is dat 49% van het algemeen publiek stelt onvoldoende kennis te hebben om een verantwoordelijke aan te kunnen wijzen.

Algemeen publiek (N=86):
Wie was vooral verantwoordelijk voor het incident met het meisje van Nulde?



Ouders (N=39):
Wie was vooral verantwoordelijk voor het incident in Zeist?



Dit verklaart mogelijk ook waarom de respondenten in dit onderzoek het (direct) nemen van maatregelen niet als belangrijkste actie van de overheid zien: in de volgende tabel worden de antwoorden gegeven op de vraag wat de respondenten van de overheid verwachten wanneer een ernstig incident in de jeugdzorg heeft plaatsgevonden. Men kon uit meerdere antwoorden kiezen:

	Algemeen publiek (N=142)	Ouders met kind in jeugdzorg (N=41)
Niets	0%	0%
Bij nalatigheid straffen	19%	27%
Direct maatregelen nemen	56%	51%
Medeleven communiceren	32%	66%
Alleen kosteneffectieve maatregelen nemen	0%	0%
Eerst onderzoek doen	75%	85%

'Erkunnen altijd incidenten plaatsvinden. Door alles administratief dicht te spijkeren na een incident worden degenen die beschermd moeten worden er ook minder van. Anders gezegd, door alles dicht te spijkeren doe je de jongeren eerder tekort dan goed.'

In tegenstelling tot de respondenten in het RiVer-onderzoek vinden de respondenten in dit onderzoek dat de maatregelen niet kosteneffectief hoeven te zijn. Opmerkelijk is dat een deel van de respondenten zowel vond dat er eerst onderzoek moet worden gedaan als meteen maatregelen genomen moeten worden.

Hoewel in het jeugdzorgonderzoek niet specifiek naar de media in relatie tot incidenten is gevraagd, gaven respondenten tijdens zowel de straatinterviews als de focusgroepen spontaan aan dat de mediafocus op incidenten een mogelijk onterechte negatieve invloed hebben op hun algemene opinie over de jeugdzorg in Nederland.

COB-onderzoek

In het COB-onderzoek blijkt een kleine meerderheid het eens is met de stelling dat politici te snel om regels roepen als zich een incident met fysieke of materiële schade heeft voorgedaan. Slechts 5% is het hiermee oneens.

Stelling	(zeer) eens	neutaal/weet niet	(zeer) oneens
'In Nederland zijn er te veel regels'	63	25	12
A 'Politici roepen te snel om regels als zich een incident met lichamelijke of materiële schade heeft voorgedaan'	55	41	5
B 'De overheid maakt te snel regels als zich een incident met lichamelijke of materiële schade heeft voorgedaan'	41	49	10
'Om burgers tegen risico's te beschermen, mogen er best meer regels komen'	21	43	36

Op de vraag of de overheid ook daadwerkelijk nieuwe regels maakt na een incident zijn de respondenten minder uitgesproken: ongeveer de helft van de respondenten heeft geen mening maar toch denkt nog 40% dat ook dit het geval is.

Het COB-onderzoek vat haar bevindingen samen als:

> *'Regels lijken daarmee vooral een noodzakelijk kwaad, waarmee men spaarzaam moet zijn. Burgers zijn daarmee niet alleen risicorealisten, maar ook regelrealisten.'*

Ook komt uit het COB-onderzoek naar voren dat het tonen van medeleven alleen niet genoeg is. Zeker niet wanneer de overheid verantwoordelijk is voor het incident. Dan moet de overheid boter bij de vis leveren en mensen schadeloos stellen. Ook bij de categorie risico's waar burger noch overheid invloed op heeft zoals natuurrampen. Mensen houden de overheid dan niet verantwoordelijk of aansprakelijk voor het incident. Toch ontslaat dit de overheid volgens respondenten niet van haar taak om mensen bij te staan, ook financieel.

> *'Ik zit me af te vragen, wie is die overheid. Wie is de belastingbetaler? Dat zijn wij. Wij betalen die schadevergoeding met z'n allen. Zijn wij daartoe bereid? [...] Je kunt niet zeggen dat de overheid niet heeft beschermd, want incidenten zijn niet te voorkomen. Maar enige schadevergoeding voor de slachtoffers is wel op zijn plaats.' (vrouw, 66 jaar, hoger opgeleid, groepsgesprek Rotterdam)*

> *'Je kunt er niks aan doen als een vliegtuig neerstort, maar geen schadevergoeding gaat erg ver.' (vrouw, 33 jaar, lager opgeleid, groepsgesprek Almere)*

Deze visie op schadevergoedingen aan slachtoffers past bij de opvatting van respondenten in het voorgaande hoofdstuk dat een schadevergoeding in de plaats kan komen van preventie voor kleine risico's.

7 Conclusie

De opbrengst van de vier uitgevoerde onderzoeken is dat de Nederlandse burger meerdere gezichten heeft.

Nederlanders hebben een realistische kijk op aard en de relatieve omvang van risico's: vrijwel niemand denkt dat risico's kunnen worden uitgebannen en een grote meerderheid van hen heeft een realistische kijk op welke risico's groot en klein zijn.

Waar het gaat om het te voeren risicobeleid is een spagaat zichtbaar. Aan de ene kant willen burgers wanneer zij 'als consument' mogen kiezen dat de overheid meer investeert in veiligheid zonder met de kosten rekening te houden en zonder daarvoor te willen betalen in de vorm van belastingen. Aan de andere kant blijkt dat dezelfde burgers, eenmaal geïnformeerd, desgevraagd zelf als bestuurder rationeel zouden besturen op basis van het algemeen belang en op basis van kosten-batenanalyses.

Ook na incidenten zijn dergelijke spagaten zichtbaar: Nederlanders willen dat de overheid snel maatregelen neemt om herhaling te voorkomen maar in de positie van bestuurder geplaatst zouden ze toch naar de kosten en baten kijken. Evenzo wil men dat de overheid veel aandacht geeft aan slachtoffers maar zonder dat er ongelijkheid wordt gecreëerd met de behandeling van slachtoffers van 'gewone' ongevallen.

Methodologische conclusie: een simpele vraagstelling zal simpele antwoorden uitlokken. Wie burgers informeert over de complexe werkelijkheid krijgt daarna veel genuanceerdere antwoorden. En wie burgers in de positie van bestuurders plaatst krijgt te horen wat zij als bestuurder zouden beslissen en dat is regelmatig een totaal ander besluit dan uit een simpele bevraging als van hen consument naar voren komt.

Iets meer in detail kan over een 'drietrapsraket' worden gesproken:

1. Burgers hebben wanneer ze in algemene termen over risico's bevraagd worden een voorkeur voor rationeel risicobeleid.

2. Wanneer burgers (emotioneel) betrokken zijn bij een specifiek risico maken zij andere afwegingen dan wanneer hen direct wordt gevraagd naar hun *top of mind* mening. Dan vertonen zij namelijk klassiek 'sinterklaas'-gedrag: ze vullen op 'hun verlanglijstje' in dat risico's kleiner moeten worden door het nemen van maatregelen, en dat de kosten daarvoor door anderen gedragen moeten worden.

3. Beter geïnformeerd en in de positie van het bestuur gebracht zouden dezelfde burgers toch (weer) rationeel beslissen dus gebaseerd op kosten-baten-afwegingen en met aandacht voor de eigen verantwoordelijkheid van mensen.

Bijlage 1: Aanpak van de vier publieksonderzoeken kort beschreven

B1 Het RiVer-onderzoek naar de omgang met risico's en verantwoordelijkheden

Het RiVer-onderzoek bestond uit een serie samenhangende onderzoeken die zijn uitgevoerd in de periode van oktober 2011 tot september 2012 in opdracht van het ministerie van BZK.

Er is in dit onderzoek gebruik gemaakt van een mix van kwalitatieve en kwantitatieve onderzoeksmethoden.

Het kwalitatieve deel van het onderzoek bestond uit drie communities en vier focusgroepen uitgevoerd door TNS-NIPO. Een community is een online groepsdiscussie in een besloten setting waarin een bepaald thema wordt besproken. Gemiddeld namen 35 mensen deel aan de communities die ongeveer een week duurden. Na afloop van de communities zijn er vier focusgroepen georganiseerd. Hierbij ging het om gemodereerde groepsgesprekken met ongeveer 8 personen. Twee sessies zijn in Amsterdam gehouden en twee sessies in Den Bosch en in beide plaatsen is een sessie met hoger- en met lager opgeleiden gehouden.

Het kwantitatieve deel van het onderzoek bestond uit drie flitspeilingen en een afsluitend multidimensionaal opinie-onderzoek uitgevoerd door onderzoeksbureau Veldkamp onder telkens zo'n 1000 respondenten. De flitspeilingen waren korte online onderzoeken waarin een beperkt aantal vragen werden gesteld aan een representatieve set Nederlanders. Het eerste flitsonderzoek bevatte een aantal algemene vragen over de omgang met risico's. De tweede en derde flitspeiling zijn direct na een incident gehouden, zodat onderzocht kon worden in hoeverre incidenten de mening van burgers veranderden. Het opinie-onderzoek was ook een online onderzoek, maar bevatte meer vragen om verschillende invalshoeken te belichten en waarbij visie-elementen die uit het programma 'Risico's en verantwoordelijkheden' naar voren kwamen zijn voorgelegd aan de respondenten.

Een analyserende samenvatting van het gehele RiVer onderzoek is verschenen als hoofdstuk 5 in de bundel 'Nieuwe perspectieven op het omgaan met risico's en verantwoordelijkheden' (ministerie van BZK 2012).

B2 Het Drechtstedenonderzoek naar risico's en gevaren bij buitendijks wonen en vervoer van gevaarlijke stoffen

In opdracht van het ministerie van BZK en het samenwerkingsverband Drechtsteden heeft Crisislab onderzoek gedaan naar hoe het algemeen publiek in de Drechtsteden enerzijds en betrokken bewoners anderzijds aankijken tegen de risico's die samenhangen met buitendijks wonen en het spoortransport van gevaarlijke stoffen.

De onderzoeksgegevens zijn verkregen door 107 straatinterviews en 92 diepte-interviews bij bewoners aan huis in verschillende gemeenten binnen de Drechtsteden. Hierbij zijn bij de straatinterviews 51 respondenten bevraagd over de risico's van hoog water en 56 respondenten over de risico's van het vervoer van gevaarlijke stoffen. De diepte-interviews over hoog water zijn afgenomen onder 45 respondenten en de diepte-interviews over het vervoer van gevaarlijke stoffen onder 47 respondenten. De straatinterviews zijn gehouden onder het algemeen publiek in de Drechtsteden en de diepte-interviews zijn gehouden onder de bewoners die nauw betrokken zijn bij de risico's van buitendijks wonen en het spoortransport van gevaarlijke stoffen.

Hiernaast zijn er twee focusgroepen georganiseerd waarbij telkens 8 betrokken bewoners onder leiding van een gespreksleider in discussie zijn gegaan.

Tenslotte zijn er 50 extra flitsinterviews gehouden vlak na het hoge water van begin 2013 om te kijken of de recente blootstelling aan het risico tot andere antwoorden leidde.

B3 Het COB-onderzoek naar 'risico's en de regelreflex'

Het Continu Onderzoek Burgerperspectieven (COB) is een doorlopende serie publieksonderzoeken verricht door het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) in opdracht van de Voorlichtingsraad waarin de persoonlijke, politieke en maatschappelijke opvattingen van de burgers centraal staan.

In hoofdstuk 3 van het tweede kwartaalrapport van 2014 wordt verslag gedaan van een deelonderzoek naar hoe burgers tegen fysieke risico's en verantwoordelijkheden van overheden aankijken.

De onderzoeksgegevens zijn verkregen door een enquête onder 1620 respondenten van 18 jaar en ouder, waarvan 1107 respondenten de vragenlijst volledig hebben ingevuld.

Hiernaast zijn een aantal geënquêteerden later telefonisch benaderd met enkele aanvullende vragen.
Dit enquêteonderzoek is uitgevoerd door MarketResponse Nederland.

Veder is er een focusgroeponderzoek uitgevoerd door de onderzoeksbureaus Ruigrok|Netpanel en Veldkamp. Beide bureaus voerden gesprekken van ongeveer twee uur met een groep lageropgeleiden en een groep hogeropgeleiden.

B4 Het jeugdzorgonderzoek naar risico's en incidenten in de jeugdzorg

In opdracht van het ministerie van BZK is door Crisislab een onderzoek uitgevoerd naar de perceptie van al dan niet betrokken burgers over jeugdzorg. In dit onderzoek is ingegaan op hoe burgers aankijken tegen het omgaan met risico's en incidenten in de jeugdzorg en de verdeling van verantwoordelijkheden tussen burgers en overheid. Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen drie groepen, namelijk het algemeen publiek (respondenten die geen enkele betrokkenheid hebben bij de jeugdzorg), algemeen betrokkenen (respondenten die betrokkenheid hebben bij de jeugdzorg bijvoorbeeld omdat ze er werken) en ouders of verzorgers (respondenten met een kind in de jeugdzorg). Deze laatste categorie wordt in dit kennisdocument kortweg aangeduid als ouders met kind in de jeugdzorg. De categorie 'algemeen betrokkenen' wordt in dit samenvattende kennisdocument achterwege gelaten.

De onderzoeksgegevens zijn verkregen door 142 straatinterviews met het algemeen publiek en 57 straatinterviews met de algemeen betrokkenen in Nijmegen en Zaandam. Hiernaast zijn er 41 telefonische diepte-interviews gehouden met de ouders en verzorgers en zijn er een drietal focusgroepen met ouders en verzorgers georganiseerd in Nijmegen, Utrecht en Rijsbergen.

Aan drie focusgroepen hebben in totaal 18 ouders en verzorgers deelgenomen.

Bijlage 2: Achtergrond van dit document

Tool box

Proportioneel, consistent en transparant omgaan met risico's en incidenten schept ruimte voor maatschappelijk initiatief, participatie en innovatie, vermindert de regeldruk en versterkt het realisme in de verwachtingen van de overheid. Dit document is onderdeel van de tool box voor proportionele bestuurlijke omgang met risico's en verantwoordelijkheden.

De tool box omvat een aantal praktische handreikingen voor bestuurders en topambtenaren, en kennisdocumenten die onderliggend onderzoek op een compacte manier samenvatten. De tool box is op 22 januari 2015 door minister Plasterk (BZK) aangeboden aan de bestuurlijke koepels VNG, IPO en UvW.
Het geheel is ontwikkeld door het programma Risico's en verantwoordelijkheden, dat van 2011-2014 een groot aantal agenderende dialogen heeft georganiseerd, (publieks)onderzoek heeft gedaan en inzichten van bestuurders en topambtenaren en wetenschappers heeft verzameld.

Handreikingen in de tool box

Bestuurlijk balanceren met risico's en verantwoordelijkheden
Deze handreiking vat alle inzichten en aanbevelingen samen die programma R&V verzameld en ontwikkeld heeft voor toepassing bij bestuurlijke dilemma's rond risico's en incidenten.

Bestuurlijk balanceren met risico's en incidenten in de jeugdzorg
Deze handreiking geeft specifieke inzichten en aanbevelingen ontwikkeld door het programma R&V voor de omgang met risico's en incidenten in de jeugdzorg.

Kennisdocumenten in de tool box

Burgers over risico's en incidenten
Dit kennisdocument vat de bevindingen samen van de publieksonderzoeken die programma R&V in 2012-2014 heeft laten uitvoeren. Een van de hoofdlijnen is dat burgers nuchterder tegenover risico's staan dan vaak verondersteld wordt.

Ongerust over onrust
Dit kennisdocument geeft inzicht in de verschillende maatschappelijke reacties op incidenten. Een van de hoofdlijnen is dat de behoefte van de samenleving om over een incident te spreken vaak onterecht wordt aangezien voor een dreigende maatschappelijke verstoring.

Burgerbetrokkenheid bij veiligheidsbeleid
Dit kennisdocument vat inzichten samen over de mogelijkheden om burgers bij veiligheidsbeleid te betrekken. Een van de hoofdlijnen is dat het structureel en vroegtijdig betrekken van burgers kan helpen om redelijk veiligheidsbeleid vorm te geven.

Bestuurlijke fragmentatie

Dit kennisdocument gaat specifiek in op het door het Rob benoemde verschijnsel van fragmentatie van het openbaar bestuur. Een van de hoofdlijnen is dat het opereren als één overheid kan helpen de risico-regelreflex te beheersen.

Programma Risico's en verantwoordelijkheden

Het programma Risico's en verantwoordelijkheden (R&V) werkte van 2011-2014 vanuit BZK aan het omgaan met de valkuil van bestuurlijke overreactie op risico's en incidenten. Aanvankelijk lag het accent op het onderzoeken en agenderen van de risico-regelreflex in het fysieke domein. De term risico-regelreflex is geïntroduceerd door het programma en uitgebreid onderzocht, ook wat betreft de aanjagende en de dempende krachten er omheen. Vanaf 2013 is de focus verbreed naar de decentrale bestuurspraktijk, met bijzondere aandacht voor de jeugdzorg. Inzichten zijn ontwikkeld met behulp van een groot aantal dialogen met bestuurders, ambtenaren en wetenschappers, drie speciaal geschreven rapporten van adviesraden en eigen onderzoek.

Het programma heeft brede aansluiting gevonden bij ministeries, provincies en gemeenten en daarnaast bij geïnteresseerde wetenschappers, volksvertegenwoordigers en journalisten. Verder is begonnen met het uitdragen van de inzichten aan vooral bestuurders en ambtenaren, deels via de beroepsverenigingen. Internationaal staat dit onderwerp eveneens in de belangstelling. Het programma heeft zijn groeiende inzichten wetenschappelijk getoetst in bijeenkomsten met internationaal vooraanstaande wetenschappers en door publicaties in gereviewde tijdschriften. Enkele van de meest opvallende publicaties:

Krachten rond de risico-regelreflex beschreven en geïllustreerd in 27 voorbeelden

Dit boek beschrijft het publieke debat over 27 gevallen van een risico of incident waar het rijk of een gemeente mee te maken kreeg. Ook benoemt het de krachten die de risico-regelreflex aanjagen respectievelijk dempen. Uitgave Boom Lemma, 2015.

Nieuwe perspectieven bij het omgaan met risico's en verantwoordelijkheden

Deze bundel bevat essays over o.a. ontwikkeling, aard en omvang van disproportioneel veiligheids-beleid; interdepartementale verschillen in het risicobeleid; analyse van discours in media en politiek na treinongeval; waarom burgers risico's accepteren en waarom politici dat niet zien, en daarnaast vier uitgebreid geanalyseerde casus. Uitgave BZK, 2012.

Veiligheid boven alles? Essays over oorzaken en gevolgen van de risico-regelreflex

Dit boek bevat essays van Alex Brenninkmeijer, Margo Trappenburg, Marc Chavannes, Tsjalling Swierstra en Evelien Tonkens, Michel van Eeten, Ferdinand Mertens, Ira Helsloot, Jan van Tol en drie buitenlandse auteurs, en daarnaast een analyse van 15 praktijkgevallen. Uitgave Boom Lemma, 2011.

Colofon

Auteurs

Ira Helsloot, hoogleraar Besturen van Veiligheid aan de Radboud Universiteit
Astrid Scholtens, hoofd onderzoek bij Crisislab
Anke Stapels, Coördinator communicatieonderzoek wonen en rijksdienst ministerie van BZK

Foto omslag

Najib Nafid

Illustratie titelpagina

Sebe Emmelot

Een van de kerntaken voor de overheid is om te zorgen voor bescherming tegen veiligheidsrisico's, maar tot hoe ver moet die taak gaan? Daar zijn geen algemene antwoorden op. Het zijn vragen die per beleidsterrein en per situatie bepaald worden, maar daarbij is het belangrijk om de proportionaliteit te bewaken. Juist in de omgang met acute risico's en incidenten blijkt de druk groot om hoe dan ook maatregelen te nemen in de vorm van nieuwe regelgeving, hogere normstelling, meer toezicht of extra voorzieningen.

Die grote druk als gevolg van de risico-regelreflex maakt proportioneel omgaan met risico's en incidenten een van de uitdagendste bestuurlijke opgaven. Wanneer daarin een goede balans wordt gevonden ontstaat meer ruimte voor maatschappelijk initiatief, participatie en innovatie. Zo'n goede balans vermindert ook de regeldruk en versterkt het realisme in de verwachtingen van de overheid.

Dit document is onderdeel van de tool box voor proportionele bestuurlijke omgang met risico's en verantwoordelijkheden.

Dit is een uitgave van:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
DGBK/ APS/ Publieke Sector
Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl

November 2014 | B-*25706*